



Brussel, 12.12.2018  
COM(2018) 812 final

2018/0412 (CNS)

Voorstel voor een

**RICHTLIJN VAN DE RAAD**

**tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft de invoering van bepaalde  
voorschriften voor betalingsdienstaanbieders**

{COM(2018) 813 final} - {SEC(2018) 495 final} - {SWD(2018) 487 final} -  
{SWD(2018) 488 final}

## TOELICHTING

### 1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

#### • **Motivering en doel van het voorstel**

De Commissie heeft al in oktober 2017 toegezegd<sup>1</sup> om de bestuurlijke capaciteit van belastingautoriteiten te versterken door de btw-fraude in de elektronische handel (hierna "e-commerce" genoemd) tegen te gaan door de samenwerking met derde partijen te verbeteren. De Raad benadrukte in zijn verklaring in de notulen bij de vaststelling van Richtlijn (EU) 2017/2455<sup>2</sup> (de btw-richtlijn inzake e-commerce) in december 2017 de noodzaak om de fraudebestrijdingsinstrumenten te verbeteren<sup>3</sup>. Het huidige initiatief om de btw-fraude in e-commerce te bestrijden, fungeert als aanvulling op en wegbereider voor een soepele toepassing van de nieuwe maatregelen die in het kader van de strategie voor een digitale eengemaakte markt van de Commissie<sup>4</sup> samen met de btw-richtlijn inzake e-commerce zijn ingevoerd.

Met de btw-richtlijn inzake e-commerce zijn met name nieuwe btw-verplichtingen voor onlinemarktplaatsen ingevoerd<sup>5</sup>, evenals nieuwe vereenvoudigingen om bedrijven te helpen bij het naleven van btw-verplichtingen voor diensten, afstandsverkopen van goederen en invoer, met inbegrip van de elektronische registratie en betaling van btw via het éénloketsysteem (registratie in één enkele lidstaat in plaats van in alle lidstaten van verbruik). Deze maatregelen zullen de btw-naleving verbeteren doordat ze het btw-stelsel vereenvoudigen, maar belastingautoriteiten moeten nog altijd in staat zijn om frauduleuze bedrijven op te sporen en te controleren. Dit is momenteel een uitdaging voor de belastingautoriteiten. De Europese Rekenkamer<sup>6</sup> heeft opgemerkt dat de btw-wetgeving inzake e-commerce in essentie berust op de bereidheid van bedrijven om zich vrijwillig te registreren en de verschuldigde btw te betalen. De manieren waarop de lidstaten het huidige rechtskader voor administratieve samenwerking kunnen gebruiken, zijn echter begrensd. Als bovengenoemde vereenvoudigingen voor het naleven van de verplichtingen niet vergezeld gaan van fraudebestrijdingsmaatregelen, zullen fraudeurs weinig drang voelen om hun attitude te veranderen en de btw-verplichtingen na te gaan leven. Het welslagen van de nalevingsmaatregelen in e-commerce hangt dus tevens af van de doeltreffendheid van de

---

<sup>1</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité — Follow-up van het actieplan betreffende de btw — Naar een gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU — Tijd om in actie te komen (COM(2017) 566 final), onder 2.1.1, blz. 5. Zie ook punt 6 van de 20 maatregelen om de btw-kloof te dichten (bijlage bij het btw-actieplan):

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/docs/body/2016-03\\_20\\_measures\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/2016-03_20_measures_en.pdf)

<sup>3</sup> Richtlijn (EU) 2017/2455 van de Raad van 5 december 2017 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG en Richtlijn 2009/132/EG wat betreft bepaalde btw-verplichtingen voor diensten en afstandsverkopen van goederen (PB L 348 van 29.12.2017, blz. 7).

<sup>4</sup> Raad van de Europese Unie 14769/1/17 REV 1, 30 november 2017,

<sup>5</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14769-2017-REV-1/nl/pdf>

<sup>6</sup> Uitvoering van de strategie voor de digitale interne markt (COM(2017) 228 final, 10.5.2017), zie:

<sup>7</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1496330315823&uri=CELEX:52017DC0228>

<sup>8</sup> Bij artikel 14 bis van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad zullen onlinemarktplaatsen, platforms en portalen voor de verkoop van goederen die via hun elektronische interfaces wordt gefaciliteerd als leveranciers worden beschouwd. Zij worden geacht deze goederen zelf te hebben ontvangen en geleverd voor a) vanuit derdelandsgebieden of derde landen ingevoerde afstandsverkopen van goederen met een waarde van niet meer dan 150 EUR, en b) b2c-leveringen van goederen van buiten de EU gevestigde belastingplichtigen die via deze platforms zijn gefaciliteerd.

<sup>9</sup> Europese Rekenkamer, achtergronddocument, Collection of VAT and customs duties on cross-border e-commerce, juli 2018.

fraudebestrijdingsmaatregelen, die dan ook parallel aan deze maatregelen moeten worden ontwikkeld.

De e-commerce is de afgelopen jaren snel gegroeid; steeds meer consumenten schaffen goederen en diensten online aan. Consumenten kunnen kiezen uit verschillende leveranciers, producten en merken. Ze kunnen online betalen in een betrouwbare omgeving zonder dat ze van hun computer of smartphone hoeven op te kijken. Leveranciers hebben hun bedrijfsmodellen aangepast om van de e-commerce te profiteren en verkopen hun producten aan consumenten over de hele wereld, zonder dat ze fysiek aanwezig hoeven te zijn. Frauduleuze bedrijven buiten deze mogelijkheden echter ook uit door hun btw-verplichtingen niet na te komen om zo een oneerlijk marktvoordeel te verkrijgen.

In de effectbeoordeling bij het onderhavige voorstel zijn drie belangrijke gevallen van grensoverschrijdende btw-fraude in e-commerce vastgesteld: i) intra-EU-leveringen van goederen en diensten, ii) invoer van goederen van bedrijven die in een derde land of derdelandsgebied zijn gevestigd (d.w.z. een land of gebied buiten de EU) naar consumenten in de lidstaten, en iii) diensten van bedrijven die in een derde land<sup>7</sup> zijn gevestigd aan consumenten in de lidstaten.

De totale gedeerde btw-inkomsten in de lidstaten bij grensoverschrijdende leveringen van goederen wordt geraamd op 5 miljard EUR per jaar<sup>8</sup>. Ook bij grensoverschrijdende diensten is melding gemaakt van btw-fraude, met name bij online televisie en digitale spellen<sup>9</sup>. Deze fraude is gedocumenteerd door Europol en het Bureau voor intellectuele eigendom van de Europese Unie in het meest recente verslag van Europol over illegale distributie van (en verkoop van toegang tot) televisie-uitzendingen<sup>10</sup>, en tevens door Nordic Content Protection, een organisatie in de televisie-industrie<sup>11</sup>. Alleen al in Denemarken, Finland en Zweden (landen die in termen van inkomsten samen minder dan 10 % van de totale online televisiemarkt bezitten)<sup>12</sup> ramen de distributeurs van online televisie hun jaarlijkse gedeerde verkoop door de illegale distributie op 436 miljoen EUR. Dit komt neer op ongeveer 103 miljoen EUR aan mogelijke gedeerde btw-inkomsten<sup>13</sup>. Deze cijfers (die parallel zullen lopen met de groei van de e-commerce) laten zien hoe hard het nodig is om btw-fraude in e-commerce te bestrijden. Het ontbreekt de meeste belastingautoriteiten echter aan instrumenten en informatiemiddelen om de omvang van de btw-fraude in e-commerce te kwantificeren<sup>14</sup>. Door het internet kunnen frauduleuze bedrijven bij btw-fraude in e-commerce hun eigen

<sup>7</sup> Hiertoe behoren derdelandsgebieden van artikel 6.

<sup>8</sup> Zie Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG en Richtlijn 2009/132/EG wat betreft bepaalde btw-verplichtingen voor diensten en afstandsverkopen van goederen (COM(2016) 757 final), blz. 2.

<sup>9</sup> The amount of illegal TV broadcasting in Latvia in 2015, Stockholm school of economics, Nelegālās maksas TV apraides apjoms Latvijā 2015, beschikbaar via: [https://www.researchgate.net/profile/Arnis\\_Sauka/publication/303382487\\_Nelegalas\\_maksas\\_TV\\_apraides\\_apjoms\\_Latvija\\_2015/links/573f5c7408ae298602e8f2f2.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Arnis_Sauka/publication/303382487_Nelegalas_maksas_TV_apraides_apjoms_Latvija_2015/links/573f5c7408ae298602e8f2f2.pdf)

<sup>10</sup> Europol en het Bureau voor intellectuele eigendom van de Europese Unie: 2017 Situation Report on Counterfeiting and Piracy in the European Union, beschikbaar op [www.europol.europa.eu/publications-documents/2017-situation-report-counterfeiting-and-piracy-in-european-union](http://www.europol.europa.eu/publications-documents/2017-situation-report-counterfeiting-and-piracy-in-european-union)

<sup>11</sup> Nordic Content Protection: Trend Report 2017, beschikbaar via: [www.ncprotection.com/wp-content/uploads/2017/03/Trend-Report-2017.pdf](http://www.ncprotection.com/wp-content/uploads/2017/03/Trend-Report-2017.pdf)

<sup>12</sup> Zie: [www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf\\_file/0027/95661/ICMR-2016-4.pdf](http://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0027/95661/ICMR-2016-4.pdf)

<sup>13</sup> Berekend aan de hand van normale tarieven, zonder rekening te houden met verlaagde tarieven.

<sup>14</sup> In de gerichte raadpleging ter voorbereiding op dit voorstel verstrekten slechts drie belastingautoriteiten ruwe schattingen van de btw-derving op het gebied van b2c-intra-EU-leveringen van goederen, b2c-intra-EU-diensten, en de invoer van goederen in 2015, 2016 en 2017.

identiteit verbergen achter een domeinnaam. Zelfs wanneer een belastingautoriteit weet van het bestaan van een bepaalde onlinewinkel, dan nog is zij vaak onbekend met de identiteit van het bedrijf erachter, of de werkelijke locatie of omzet van dit bedrijf in die lidstaat. Dit vormt een probleem voor belastingautoriteiten die bijvoorbeeld onderzoek willen gaan doen of administratieve samenwerking op EU- of internationaal niveau willen opstarten. De lidstaten van verbruik, waar de btw moet worden betaald, hebben waarschijnlijk geen gegevens of informatie om een onderzoek te starten, omdat de consumenten niet verplicht zijn hun onlineaankopen te registreren. Zelfs als dit het geval was, zou het echter onevenredig zijn om toevlucht te moeten nemen tot deze consumenten om op die manier onderzoek te doen naar btw-fraude door de verkoper.

Als er geen informatie over de fraudeurs en hun locatie bekend is, kan het bovendien een groot probleem zijn om te achterhalen naar welke lidstaat een verzoek om administratieve samenwerking moet worden verzonden.

Dit zou tot zeer omvangrijke identificatieverzoeken kunnen leiden. Deze moeten ofwel naar een derde partij worden gezonden (d.w.z. de onlinemarktplaats of betalingsdienstaanbieders) die deze informatie mogelijk kan bezitten, of worden gericht aan een belastingautoriteit of een land waar de derde partij is gevestigd. Dit zou echter overeenkomstig artikel 54, lid 1, van Verordening (EU) nr. 904/2010 als onevenredig worden beschouwd. Overeenkomstig artikel 54, lid 2, van dezelfde verordening kan een lidstaat niet worden verplicht inlichtingen te verstrekken als de wetgeving van de lidstaat niet toestaat om de inlichtingen in te winnen. Dit beperkt de mogelijkheden voor lidstaten om gegevens van derden op te vragen bij andere lidstaten.

Met het onderhavige voorstel wordt geprobeerd het probleem van de btw-fraude in e-commerce op te lossen door de samenwerking tussen belastingautoriteiten en betalingsdienstaanbieders te verbeteren. De afgelopen jaren zijn meer dan 90 % van de onlineaankopen door Europese klanten verricht via overmakingen, automatische afschrijvingen en kaartbetalingen, d.w.z. via een bij de transactie betrokken tussenpersoon<sup>15</sup> (een betalingsdienstaanbieder), en deze trend zal zich in de toekomst voortzetten<sup>16</sup>. Daarom kunnen derde partijen die informatie over betalingen bezitten de belastingautoriteiten een volledig beeld geven van de onlineaankopen om de diensten zo te helpen bij hun controletaak met betrekking tot de naleving van de btw-verplichtingen inzake de levering van goederen en diensten in e-commerce. Uit de ervaringen van de lidstaten die reeds op nationaal niveau hebben samengewerkt met betalingsdienstaanbieders blijkt dat de samenwerking met betalingsdienstaanbieders tastbare resultaten oplevert in de strijd tegen btw-fraude in e-commerce<sup>17</sup>. Sommige derde landen gebruiken informatie over betalingen ook als instrument om niet-compliance bedrijven op te sporen, in combinatie met vereenvoudigde inningssystemen voor grensoverschrijdende b2c-leveringen van goederen die vergelijkbaar zijn met het EU-systeem<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> E-shopper barometer 2017(DPD group), beschikbaar via: [https://www.dpd.com/be/business\\_customers/dpd\\_insights/e\\_shopper\\_barometer\\_2017](https://www.dpd.com/be/business_customers/dpd_insights/e_shopper_barometer_2017) en de International Post Corporation, e-Commerce logistics and delivery, eCom21 2016.

<sup>16</sup> Zie: <https://www.atkearney.com/documents/10192/1448080/Winning+the+Growth+Challenge+in+Payment+s.pdf/b9da93a5-9687-419e-b166-0b25daf585ff>, blz. 5.

<sup>17</sup> Het lukte met name de Finse belastingautoriteit in 2016 om op basis van de samenwerking met betalingsdienstaanbieders 16 miljoen EUR te innen.

<sup>18</sup> Zie bijlage 11 bij de effectbeoordeling: "Third countries using payment data as VAT control tool".

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Dit voorstel is een aanvulling op het huidige btw-regelgevingskader zoals onlangs gewijzigd door de btw-richtlijn inzake e-commerce in het kader van de strategie voor een digitale eengemaakte markt van de Commissie. Met dit initiatief wordt daarnaast het kader voor administratieve samenwerking versterkt, om btw-fraude in e-commerce beter te bestrijden en eerlijke concurrentie te herstellen. Het bestrijden van belastingfraude en belastingontduiking om verstoring van de concurrentie te voorkomen en bij te dragen aan het veiligstellen van nationale en EU-inkomsten, is een prioriteit van de Commissie. In de politieke beleidslijnen<sup>19</sup> van de huidige Commissie wordt opgeroepen meer inspanningen te leveren om belastingontduiking en belastingfraude te bestrijden, en in de Staat van de Unie 2018<sup>20</sup> wordt herhaald dat de Commissie een verrekende strategie hanteert om te waarborgen dat alle bedrijven, ongeacht hun omvang, hun eerlijk aandeel aan belastingen betalen.

Bij Verordening (EU) 2018/1541<sup>21</sup> tot wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde<sup>22</sup> zijn voor de administratieve samenwerking tussen de belastingautoriteiten van de lidstaten nieuwe instrumenten gecreëerd. Deze instrumenten zullen voornamelijk worden gebruikt ter bestrijding van i) zogenoemde carouselfraude (bij b2b-transacties), ii) fraude met de winstmargeregeling die van toepassing is op tweedehands auto's, iii) fraude met specifieke douaneregelingen die van toepassing zijn op door belastingplichtigen verrichte invoer (ook op b2b-transacties) en iv) zullen gezamenlijke acties tussen belastingautoriteiten (d.w.z. gezamenlijke administratieve onderzoeken) mogelijk maken. Deskundigen van de belastingdiensten en het bedrijfsleven benadrukken in het EU-btw-forum<sup>23</sup> dat de traditionele vorm van samenwerking om btw-fraude te bestrijden is gebaseerd op registers van bedrijven die rechtstreeks bij de transactieketen zijn betrokken. Voor grensoverschrijdende b2c-leveringen is deze informatie mogelijk niet rechtstreeks beschikbaar en de "traditionele" samenwerking tussen belastingautoriteiten is dus niet voldoende<sup>24</sup>. Dit initiatief vormt dus tevens een aanvulling op de meest recente wijzigingen van het EU-kader voor administratieve samenwerking op het gebied van de btw, omdat het belastingautoriteiten een nieuw instrument biedt om btw-fraude met grensoverschrijdende b2c-leveringen op te sporen.

Tot slot moet dit initiatief in een internationale context worden gezien. Wanneer er sprake is van fraude door leveranciers die in een derde land of derdelandsgebied zijn gevestigd, is internationale samenwerking van cruciaal belang om de ontbrekende btw die is verschuldigd, af te dwingen. De Unie heeft onlangs een overeenkomst over btw-samenwerking gesloten met

---

<sup>19</sup> Zie: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech\\_nl.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_nl.pdf)

<sup>20</sup> Zie: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-brochure\\_nl.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-brochure_nl.pdf)

<sup>21</sup> Verordening (EU) 2018/1541 van de Raad van 2 oktober 2018 tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 904/2010 en (EU) 2017/2454 wat betreft maatregelen ter versterking van de administratieve samenwerking op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (PB L 259 van 16.10.2018, blz. 1).

<sup>22</sup> Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad van 7 oktober 2010 betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (PB L 268 van 12.10.2010, blz. 1).

<sup>23</sup> Het EU-btw-forum is een deskundigengroep van de Commissie waarmee aan bedrijven en btw-deskundigen een platform wordt geboden om te bespreken hoe de tenuitvoerlegging van de btw-wetgeving in de praktijk kan worden verbeterd. Zie Besluit van de Commissie van 3 juli 2012 tot oprichting van het EU-btw-forum (PB C 198 van 6.7.2012, blz. 4).

<sup>24</sup> Consolidated report on cooperation between Member States and businesses in the field of e-commerce/modern commerce, blz. 5. Zie: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/vat/vat-reports-published\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/vat-reports-published_en)

Noorwegen<sup>25</sup> en zet zich in de OESO in om meer gebruik te maken van instrumenten voor administratieve samenwerking op internationaal niveau. Dit initiatief biedt de lidstaten de mogelijkheid materiaal te verzamelen om fraudeurs in derde landen op te sporen en dit als bewijs te gebruiken als een eerste stap om internationale samenwerking in gang te zetten of om bij te dragen aan de internationale dialoog over het verbeteren van administratieve samenwerking met andere rechtsgebieden.

## **2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID**

### **• Rechtsgrondslag**

De rechtsgrondslag van dit initiatief is artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Krachtens dit artikel stelt de Raad, met eenparigheid van stemmen en volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, de bepalingen vast voor de harmonisatie van de regels van de lidstaten op het gebied van indirecte belastingen, voor zover deze harmonisatie noodzakelijk is om de instelling en de werking van de eengemaakte markt te bewerkstelligen en concurrentievervalsingen te voorkomen.

### **• Subsidiariteit**

Dit initiatief is in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, omdat het belangrijkste probleem in kwestie, de btw-fraude in e-commerce, voor alle lidstaten een probleem is en wordt verergerd doordat belastingautoriteiten onvoldoende instrumenten tot hun beschikking hebben. De lidstaten zelf zijn niet in staat de benodigde informatie te krijgen van derde partijen zoals betalingsdienstaanbieders om de btw te controleren van grensoverschrijdende leveringen van goederen en diensten, ervoor te zorgen dat de btw-regels betreffende e-commerce (zoals onlangs gewijzigd door de btw-richtlijn inzake e-commerce) correct worden toegepast en om de btw-fraude in e-commerce aan te pakken. Daarom is het cruciaal dat de lidstaten samenwerken. Het rechtskader voor administratieve samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van de btw is vastgelegd in Verordening (EU) nr. 904/2010. Voor elk initiatief om voor dit specifieke probleem nieuwe samenwerkingsinstrumenten in te voeren, is daarom een voorstel van de Commissie vereist om het bestaande rechtskader van de EU te wijzigen. Er moeten nieuwe registratieverplichtingen voor betalingsdienstaanbieders worden ingevoerd, zodat belastingautoriteiten de betalingsgegevens kunnen verzamelen die relevant zijn voor het innen van de btw. Dit vereist een voorstel om de btw-richtlijn te wijzigen.

### **• Evenredigheid**

Dit voorstel gaat niet verder dan nodig is om de doelstelling (het bestrijden van btw-fraude in e-commerce) te verwezenlijken. De verwachting is met name dat belastingautoriteiten dankzij het nieuwe stelsel de noodzakelijke informatie en middelen krijgen om btw-fraude in e-commerce te kunnen opsporen en de extra btw te kunnen innen. Al met al zouden de administratieve lasten voor bedrijven en belastingautoriteiten in vergelijking met de huidige situatie lager uitvallen, en bonafide bedrijven zouden van een gelijk spelveld profiteren.

De verplichting voor betalingsdienstaanbieders een aantal registers bij te houden om naar de belastingautoriteiten te sturen, is ook in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel. Betalingsdienstaanbieders zullen verplicht worden registers bij te houden van gegevens die zij al tot hun beschikking hebben voor betalingsverrichtingen. Dankzij een op EU-niveau

---

<sup>25</sup> Zie: <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2018/02/06/eu-norway-agreement-signed-strengthening-the-prevention-of-vat-fraud/>

geharmoniseerde verplichting tot registratie en doorgifte van gegevens aan belastingautoriteiten, zullen de administratieve lasten voor betalingsdienstaanbieders bovendien worden beperkt (ten opzichte van de last van de verplichting voor deze betalingsdienstaanbieders om te voldoen aan uiteenlopende nationale benaderingen).

De bestrijding van btw-fraude is een belangrijke doelstelling van algemeen openbaar belang van de Unie en de lidstaten. Overeenkomstig de algemene verordening gegevensbescherming<sup>26</sup>, Verordening (EU) 2018/1725<sup>27</sup> en het Handvest van de grondrechten<sup>28</sup> verwerken de fraudebestrijdingsdeskundigen van belastingautoriteiten alleen de gegevens die nodig zijn om dat doel (de bestrijding van btw-fraude in e-commerce) te bereiken. Om preciezer te zijn: de enige gegevens die zullen worden verwerkt, zijn de gegevens op grond waarvan de belastingautoriteiten i) de leveranciers kunnen identificeren, ii) het aantal transacties en de monetaire waarde ervan kunnen verifiëren en iii) de oorsprong van de betalingen kunnen nagaan. In het huidige initiatief zijn geen gegevens over consumenten opgenomen, afgezien van de gegevens over de lidstaten van oorsprong van de betalingen (d.w.z. de lidstaat waarin de consument zich bevindt). De evenredigheid wordt ook gewaarborgd door een drempelwaarde vast te stellen waaronder betalingsdienstaanbieders geen betalingsgegevens aan de belastingautoriteiten hoeven te sturen. Door deze drempel zouden de betalingen die waarschijnlijk geen betrekking hebben op economische activiteiten van het huidige initiatief en van het verwerken van persoonsgegevens worden uitgesloten.

- **Keuze van het instrument**

Er wordt een richtlijn voorgesteld voor de wijziging van de btw-richtlijn om nieuwe registratieverplichtingen voor betalingsdienstaanbieders in te voeren.

Er wordt een verordening voorgesteld voor de wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde, om een nieuwe databank met btw-gerelateerde betalingsgegevens in te voeren die uitsluitend toegankelijk is voor de lidstaten voor de bestrijding van btw-fraude in e-commerce.

### **3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING**

- **Ex-postevaluaties**

Het huidige voorstel wordt ondersteund door een evaluatie van Verordening (EU) nr. 904/2010, met name van de delen van de verordening die gericht zijn op het gebruik ervan op het gebied van btw-fraude in e-commerce.

---

<sup>26</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

<sup>27</sup> Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG (PB L 295 van 21.11.2018, blz. 39).

<sup>28</sup> Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB C 326 van 26.10.2012, blz. 391).

Over het algemeen beschouwden de belastingautoriteiten de huidige Verordening (EU) nr. 904/2010 als een doeltreffend instrument om de btw-fraude in e-commerce te bestrijden. De belastingautoriteiten gaven echter aan dat het met de instrumenten voor administratieve samenwerking die zij momenteel tot hun beschikking hebben, niet gemakkelijk is om onlinebedrijven te identificeren of te controleren wanneer het domein en de boekhouding van deze onlinebedrijven zich in een ander land bevinden (ongeacht of dat land een lidstaat van de EU is of niet). De belastingautoriteiten benadrukten ook dat de lidstaten hun inspanningen zouden moeten opschroeven om meer in administratieve samenwerking te investeren, omdat dit een essentiële factor is in het vergroten van de doeltreffendheid van Verordening (EU) nr. 904/2010 in de strijd tegen btw-fraude in e-commerce. Tot slot wezen sommige lidstaten er ook op dat nieuwe instrumenten, zoals de toegang tot (en uitwisseling van) relevante betalingsgegevens, de doeltreffendheid van de verordening zouden kunnen verbeteren.

Hoewel de belastingautoriteiten de instrumenten in Verordening (EU) nr. 904/2010 van belang achtten voor de bestrijding van btw-fraude, benadrukten zij ook dat er ruimte voor verbetering is. Volgens de belastingautoriteiten zijn door de recente ontwikkeling van e-commerce en de grote hoeveelheden e-commercetransacties nieuwe, doeltreffendere en efficiëntere instrumenten voor administratieve samenwerking nodig. De belastingautoriteiten gaven bovendien aan te verwachten dat de bestaande instrumenten voor het bestrijden van btw-fraude in de toekomst steeds minder relevant zullen worden als gevolg van veranderingen in bedrijfsmodellen en in de patronen van btw-fraude.

Hoewel belastingautoriteiten doorgaans geen kwantitatieve gegevens hebben over de kosten en baten van administratieve samenwerking, zijn zij van mening dat de voordelen van administratieve samenwerking evenredig zijn aan (of groter zijn dan) de kosten die de belastingautoriteiten maken om informatie uit te wisselen.

Verordening (EU) nr. 904/2010 en het huidige voorstel dragen bij aan de goede werking van de eengemaakte markt. Zij zijn tevens in overeenstemming met de regels van de btw-richtlijn inzake e-commerce. Desalniettemin erkennen de belastingautoriteiten van de lidstaten dat zij door de groei van e-commerce rekening moeten houden met nieuwe uitdagingen, bijvoorbeeld op welke manier gegevens moeten worden verwerkt voor de opsporing (en de bestrijding) van btw-fraude in e-commerce.

Tot slot onderkennen zowel de belastingautoriteiten als andere belanghebbenden de toegevoegde waarde van het in Verordening (EU) nr. 904/2010 vastgestelde kader voor administratieve samenwerking, aangezien de btw-fraude in e-commerce alle lidstaten treft.

Samenvattend bleek uit de evaluatie dat nationale fraudebestrijdingsmaatregelen onvoldoende zijn om btw-fraude in e-commerce te bestrijden en dat de lidstaten administratief moeten samenwerken. Daarnaast bleek eruit dat door veranderingen in de e-commerce nieuwe, passende instrumenten voor de uitwisseling van informatie vereist zijn.



- **Raadpleging van belanghebbenden**

De Commissie heeft in 2017, via een gerichte raadpleging aan belastingautoriteiten en bedrijven, en vooral ook aan betalingsdianstaaubieders, het advies van diverse belanghebbenden ingewonnen. In 2017 is tevens een openbare raadpleging van start gegaan<sup>29</sup>.

De uitslag van de raadplegingen bevestigde het beeld dat alle belanghebbenden de btw-fraude in e-commerce als een groot probleem zien. Bedrijven benadrukten dat btw-fraude in e-commerce eerlijke bedrijven schade berokkent doordat de concurrentie wordt verstoord. Over het algemeen bevestigden zowel belastingautoriteiten als bedrijven dat belastingautoriteiten betalingsgegevens nodig hebben om btw-fraude in e-commerce te kunnen bestrijden. Gegevensbescherming werd niet als een belemmering gezien voor het verzamelen en uitwisselen van betalingsgegevens, op voorwaarde dat de persoonsgegevens van de betalers overeenkomstig de voorwaarden in de algemene verordening gegevensbescherming worden verwerkt.

De meeste respondenten stonden positief tegenover een wijziging van het EU-regelgevingskader om belastingautoriteiten van doeltreffendere fraudebestrijdingsinstrumenten te voorzien. Een gecentraliseerd EU-systeem om voor de btw relevante informatie over betalingen te verzamelen en uit te wisselen, werd als meest kosteneffectieve instrument beschouwd.

Zowel de belastingautoriteiten als de betalingsdianstaaubieders bevestigden de toegevoegde waarde van een gestandaardiseerde en geharmoniseerde aanpak voor het verzamelen en uitwisselen van informatie over betalingen.

Dit voorstel is opgesteld na overleg met de belastingautoriteiten van de lidstaten en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, inclusief betalingsdianstaaubieders, als onderdeel van de btw-forumsubgroep inzake e-commerce.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

Afgezien van de raadpleging van alle belanghebbenden waren er geen externe deskundigen nodig om het huidige voorstel op te stellen.

- **Effectbeoordeling**

Naast het basisscenario zijn in de effectbeoordeling twee opties overwogen:

- (1) een niet-regelgevingsoptie, die voornamelijk bestaat uit het bieden van richtsnoeren om belastingautoriteiten bij te staan bij het ontwikkelen van hun administratieve capaciteit om btw-fraude in e-commerce te bestrijden;
- (2) een regelgevingsoptie, die een wijziging van het rechtskader van de EU inhoudt i) voor de betalingsdianstaaubieders om voor de btw relevante informatie te registreren, en ii) voor de belastingautoriteiten van de lidstaten om informatie over betalingen te verzamelen en uit te wisselen.

---

<sup>29</sup> De Commissie heeft ook een gecombineerde routekaart/aanvangseffectbeoordeling gepubliceerd (zie: [http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-899238\\_en](http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-899238_en)), getiteld "Exchange of VAT-relevant payment data", waarin de eerste feedback op het initiatief kon worden gegeven. In deze periode waarin feedback kon worden gegeven (van 15 februari 2018 tot en met 15 maart 2018), heeft de Commissie slechts drie antwoorden ontvangen. In twee ervan werd het initiatief ondersteund en het derde had geen betrekking op de inhoud van het initiatief.

In het kader van de regelgevingsoptie zijn twee alternatieve technische oplossingen bekeken op grond waarvan de belastingautoriteiten betalingsgegevens kunnen uitwisselen: een gedistribueerde applicatie, vergelijkbaar met het btw-informatie-uitwisselingssysteem, of een (door de Commissie te ontwikkelen) centraal register op EU-niveau.

Uit de effectbeoordeling bleek dat de optie van een centraal register het beste was om de btw-fraude in e-commerce te bestrijden.

Met zo'n centraal register zou de btw-fraude het best worden aangepakt. In vergelijking met decentrale registers zou een centraal register de uniformiteit van gegevens en gegevensanalyses beter garanderen, en een duidelijker EU-breed perspectief bieden op de omzet van de opgespoorde fraudeurs.

Verstoringen op de markt zouden ook eerder worden beperkt als de uitwisseling van informatie zou plaatsvinden via een centraal register. En aangezien samenwerking tot betere resultaten leidt voor de belastingautoriteiten, zouden bonafide bedrijven van een gelijk spelveld profiteren. Met de raadpleging van belanghebbenden kon geen precieze kwantificering worden gegeven van de nalevingskosten voor betalingsdianstaaubieders. Uit de effectbeoordeling bleek echter dat de harmonisatie van rapportageverplichtingen in één formaat voor het doorgeven van informatie (en één enkele interface) de nalevingskosten voor betalingsdianstaaubieders zal verminderen.

De belastingautoriteiten zouden met een gecentraliseerde oplossing ook minder ontwikkelings- en exploitatiekosten hebben dan met een gedecentraliseerd systeem op nationaal niveau.

De Raad voor regelgevingstoetsing heeft zich op 27 juni 2018 over de effectbeoordeling gebogen. Deze heeft een positief advies over het voorstel uitgebracht, met een aantal aanbevelingen waarmee rekening is gehouden. Het advies van de raad en de aanbevelingen zijn opgenomen in bijlage 1 bij het werkdocument van de diensten van de Commissie dat bij dit voorstel is gevoegd<sup>30</sup>.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Dit initiatief valt niet onder het toepassingsgebied van het programma voor gezonde regelgeving. De te verwachten kosten voor de belastingautoriteiten en de Commissie zijn opgesomd onder punt 4.

De informatie die werd verkregen tijdens de gerichte raadpleging maakte het niet mogelijk om in de effectbeoordeling een betrouwbare kwantificatie te geven van de kosten voor de betalingsdianstaaubieders. Op dit moment ontvangen betalingsdianstaaubieders echter al informatieverzoeken van verschillende lidstaten, in verschillende formaten en na verschillende procedures. Met dit initiatief zouden betalingsdianstaaubieders een op EU-niveau geharmoniseerde standaard moeten gebruiken om betalingsgegevens aan de belastingautoriteiten van de lidstaten door te geven. Dit zou de totale administratieve lasten voor betalingsdianstaaubieders omlaag brengen.

---

<sup>30</sup> De samenvatting is beschikbaar via:  
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/index.cfm?fuseaction=list&coteId=10102&version=ALL&p=1&language=nl>

Het voorstel voorziet niet in nieuwe btw-verplichtingen voor de leveranciers van goederen en diensten aan consumenten.

Tot slot zal de btw-derving als gevolg van btw-fraude in e-commerce dankzij dit initiatief naar verwachting aanzienlijk worden teruggebracht.

- **Grondrechten**

Het onderhavige voorstel zal de aanzet geven tot nieuwe uitwisselingen en verwerkingen van btw-gerelateerde persoonsgegevens.

In de algemene verordening gegevensbescherming omvat de ruime definitie van persoonsgegevens alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd. Informatie over betalingen valt daarom onder het toepassingsgebied van de verordening en onder de beginselen die van toepassing zijn op de bescherming van persoonsgegevens zoals vastgelegd in het Handvest van de grondrechten.

In de algemene verordening gegevensbescherming en Verordening (EU) 2018/1725 zijn zeer precieze beginselen vastgelegd voor de manier waarop de rechten van betrokkenen bij het verwerken van persoonsgegevens moeten worden geëerbiedigd. De Unie kan echter gebruikmaken van wetgevingsmaatregelen om deze beginselen en de rechten van de betrokkene te beperken<sup>31</sup> (zolang met de beperkingen de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid worden geëerbiedigd), om zo belangrijke doelstellingen van algemeen openbaar belang van de Unie te waarborgen, zoals economische en financiële belangen, met inbegrip van fiscale aangelegenheden<sup>32</sup>.

Uit de effectbeoordeling bij dit initiatief bleek dat de belastingautoriteiten niet over een doeltreffend alternatief beschikken om de noodzakelijke informatie te verzamelen voor het bestrijden van btw-fraude in e-commerce. Daarom is de uitwisseling van informatie over betalingen een noodzakelijke maatregel.

Bovendien worden in het kader van dit initiatief alleen informatie over betalingen verwerkt die nodig zijn om de btw-fraude in e-commerce te bestrijden. De gegevens die worden verwerkt, hebben alleen betrekking op de ontvangers van middelen (begunstigden) en op de betalingsverrichting zelf (bedrag, valuta, datum); informatie over de consumenten die de goederen of diensten betalen (betalers) wordt niet uitgewisseld. Die informatie wordt dus niet gebruikt voor andere doeleinden, zoals het controleren van het aankoopgedrag van consumenten. In het voorstel is bovendien een plafond opgenomen voor het aantal betalingen dat een bepaalde begunstigde ontvangt, met uitzondering van de betalingen die waarschijnlijk om persoonlijke redenen worden verricht. Binnenlandse betalingen vallen evenmin onder het toepassingsgebied van het initiatief. Tot slot zal de informatie over betalingen alleen

---

<sup>31</sup> Er kunnen beperkingen worden opgelegd met betrekking tot het recht om op een transparante wijze in kennis te worden gesteld over: de verwerking van gegevens (artikel 12, 13 en 14), de toegang tot gegevens (artikel 15), de rectificatie van gegevens (artikel 16), de wissing van gegevens (artikel 17), de beperking van de verwerking van gegevens (artikel 18), de kennisgeving inzake rectificatie of wissing van gegevens (artikel 19), het verkrijgen van gegevens in een gestructureerde en gangbare vorm (overdraagbaarheid van gegevens, artikel 20), het recht van bezwaar (artikel 21) en het recht bezwaar te maken tegen geautomatiseerde verwerking en profilering (artikel 22).

<sup>32</sup> Artikel 23 GDPR en artikel 25 Verordening (EU) 2018/1725.

beschikbaar zijn voor de Eurofisc-verbindingsambtenaren van de lidstaten<sup>33</sup> en alleen voor de tijd die nodig is om de btw-fraude in e-commerce te bestrijden.

#### **4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING**

De investeringskosten van de Commissie en van de belastingautoriteiten zullen naar verwachting worden gecompenseerd door een stijging van de geïnde btw-inkomsten. De b2c-verkoop via internet was in 2017 in feite goed voor ongeveer 600 miljard EUR<sup>34</sup>. Ervan uitgaande dat de belastingautoriteiten in staat zouden zijn om een btw-deriving vast te stellen die overeenkomt met 1 % van die omzet, zou dit neerkomen op 1,2 miljard EUR aan btw op het niveau van de EU-28. Zelfs als de vastgestelde btw niet volledig zou kunnen worden geïnd, zouden deze bedragen een stuk hoger liggen dan de totale operationele kosten van het initiatief. De omvang van de fraude is bovendien goed voor een aantal procentpunten van de e-commerceverkoop. Door de toegenomen btw-inning zal de btw-kloof in de e-commerce naar verwachting kleiner worden.

De kosten van dit initiatief zullen met ingang van 2019 over een aantal jaren worden gespreid. Het eerste deel van deze kosten (tot 2020) zal door de bestaande toewijzingen in het huidige Fiscalis 2020-programma worden gedekt. De meeste kosten zullen echter na 2020 worden gemaakt, zoals in de financiële memoranda is beschreven.

Rekening houdend met de hoogst mogelijke kosten die de Commissie zou maken, worden de budgettaire gevolgen voor de eenmalige kosten om het stelsel op te zetten op 11,8 miljoen EUR geraamd, en de jaarlijkse lopende kosten, als het stelsel eenmaal volledig operationeel is, op 4,5 miljoen EUR. Er is geraamd dat deze lopende kosten pas vanaf 2022 gaan spelen, als het stelsel operationeel is. Het effect ervan op de begroting is over een periode van 5 jaar berekend op totaal 34,3 miljoen EUR (inclusief de eenmalige kosten) om het stelsel tot 2027 op te zetten en toe te passen.

Deze kosten zijn in overeenstemming met het voorstel voor het meerjarig financieel kader en het Fiscalis-programma voor de volgende periode.

#### **5. OVERIGE ELEMENTEN**

- **Uitvoeringsplannen en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

De verslagen van Eurofisc en de jaarlijkse statistieken van de lidstaten worden in overeenstemming met artikel 49 van Verordening (EU) nr. 904/2010 in het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking<sup>35</sup> gepresenteerd en besproken. Het Permanent Comité wordt voorgezeten door de Europese Commissie. Daarnaast zal de Commissie relevante informatie van de lidstaten over de werking van het nieuwe stelsel en over fraude proberen te

---

<sup>33</sup> De Eurofisc-verbindingsambtenaren zijn fraudebestrijdingsdeskundigen van de belastingautoriteiten en ze zijn door de lidstaten aangewezen als bevoegde ambtenaren voor het uitwisselen van vroegtijdige waarschuwingssignalen om btw-fraude te bestrijden. Verordening (EG) nr. 904/2010, hoofdstuk X.

<sup>34</sup> Volgens E-commerce Europe bedroeg de omzet van de e-commerce in 2017 naar schatting 602 miljard EUR voor de noordelijke, oostelijke en zuidelijke regio's van Europa.

<sup>35</sup> Het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking (SCAC) is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door de Commissie. Het SCAC is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van Verordening (EU) nr. 904/2010.

verkrijgen. In het Fiscalis-comité (dat in het kader van het nieuwe Fiscalis-programma nog moet worden opgericht<sup>36</sup>) zal waar nodig voor de coördinatie worden gezorgd.

In Verordening (EU) nr. 904/2010 en Richtlijn 2006/112/EG zijn al regels vastgelegd voor periodieke evaluaties en verslaglegging door de Commissie. De Commissie zal in overeenstemming met deze bestaande verplichtingen elke vijf jaar een verslag indienen bij het Europees Parlement en de Raad over de werking van het nieuwe administratieve samenwerkingsinstrument, overeenkomstig artikel 59 van Verordening (EU) nr. 904/2010.

Daarnaast dient de Commissie overeenkomstig artikel 404 van Richtlijn 2006/112/EG om de vier jaar een verslag in bij het Europees Parlement en de Raad over de werking van de nieuwe btw-verplichtingen voor betalingsdienaars. De Commissie zorgt ervoor dat de twee verslagen worden gecoördineerd en op dezelfde bevindingen voortbouwen.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Met de definities in artikel 243 bis wordt verwezen naar de betreffende bepalingen van Richtlijn (EU) 2015/2366<sup>37</sup> (PSD2) betreffende betalingsdiensten in de interne markt.

In artikel 243 ter van de btw-richtlijn worden nieuwe registratieverplichtingen ingevoerd voor betalingsdienaars. Deze betalingsdiensten zijn vermeld in bijlage I bij PSD2. Niet alle betalingsdiensten zijn relevant voor het controleren van grensoverschrijdende leveringen van goederen en diensten: de enige betalingsdiensten die relevant zijn, zijn die diensten die leiden tot een grensoverschrijdende overdracht van middelen aan de begunstigde<sup>38</sup> (of aan de betalingsdienaars die handelen namens de begunstigde) en alleen wanneer de betaler<sup>39</sup> zich in een van de lidstaten bevindt. De reden hiervoor is dat de lidstaat van oorsprong van de betaling voor de belastingautoriteiten een aanwijzing is voor de plaats van verbruik. Met het begrip "grensoverschrijdend" wordt in dit initiatief verwezen naar transacties waarbij de consument zich in één lidstaat, en de leverancier zich in een andere lidstaat of in een derde land of derdelandsgebied bevindt. Binnenlandse betalingen vallen niet onder het toepassingsgebied van dit voorstel.

In artikel 243 ter wordt niet verwezen naar de plaats van vestiging of de woonplaats of gebruikelijke verblijfplaats van de begunstigde of de betaler. Betalingsdienaars zijn in feite derden ten opzichte van de contractuele verhouding tussen de belastingplichtigen die goederen en diensten leveren, en hun consumenten. De informatie waarover betalingsdienaars beschikken bij het verrichten van belastingdiensten komt daarom niet noodzakelijkerwijs overeen met de informatie die belastingplichtigen hebben over hun consumenten of met de informatie die noodzakelijk is om de plaats van belastbare handelingen vast te stellen. De locatie brengt alleen de registratieverplichting voor betalingsdienaars overeenkomstig artikel 243 ter met zich mee.

---

<sup>36</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het Fiscalis-programma voor samenwerking op het gebied van belastingen (COM(2018) 443 final), artikel 18.

<sup>37</sup> Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG (Voor de EER relevante tekst) (PB L 337 van 23.12.2015, blz. 35).

<sup>38</sup> "Begunstigde": een natuurlijke persoon of rechtspersoon die de beoogde ontvanger is van de geldmiddelen waarop een betalingstransactie betrekking heeft (artikel 4, punt 9, PSD2).

<sup>39</sup> "Betaler": een natuurlijke persoon of rechtspersoon die houder is van een betaalrekening en een betalingstransactie vanaf die betaalrekening toestaat, hetzij, bij ontbreken van een betaalrekening, een natuurlijke persoon of rechtspersoon die een betalingsopdracht geeft (artikel 9, punt 8, PSD2).

De regels om de locatie van de begunstigde en de betaler te bepalen, zijn vastgelegd in het voorgestelde artikel 243 quater (zie hieronder).

Om alleen de betalingen te ondervangen die mogelijk verband houden met een economische activiteit (en dus met uitsluiting van de grensoverschrijdende overdrachten van middelen die om privéredenen zijn verricht), is voorzien in een plafond voor het aantal ontvangen grensoverschrijdende betalingen. Alleen wanneer het totale bedrag aan betalingen dat een bepaalde begunstigde heeft ontvangen uitkomt boven het plafond van 25 betalingen per kalenderkwartaal (wat ook de verslagperiode is voor betalingsdienstaanbieders), moet de betalingsdienstaanbieder voor de belastingautoriteiten registers bewaren over die begunstigde. Het plafond is vastgesteld door een gemiddelde waarde aan internetaankopen van 95 EUR<sup>40</sup> in aanmerking te nemen: 100 betalingstransacties per jaar met een dergelijke waarde zijn jaarlijks goed voor bijna 10 000 EUR aan verkopen, en kunnen al de oorzaak zijn van een toename van de btw-verplichtingen in de lidstaten. Dit bedrag komt ook overeen met de drempelwaarde van 10 000 EUR voor intra-EU-leveringen die bij de btw-richtlijn inzake e-commerce is ingevoerd.

De duur van de registratieverplichting voor betalingsdienstaanbieders zou twee jaar zijn. Deze periode is evenredig met het oog op de enorme hoeveelheid informatie die het betreft, de gevoeligheid ervan in termen van gegevensbescherming en de tijd die belastingautoriteiten nodig hebben om btw-fraude op te sporen.

Artikel 243 quater heeft betrekking op de regels die betalingsdienstaanbieders moeten toepassen om de locatie van de begunstigde en de betaler te bepalen, zoals hiervoor is vermeld. In plaats van regels om de plaats van belastingheffing vast te stellen, bevat artikel 243 quater regels om de locatie van de begunstigde en de betaler vast te stellen voor de toepassing van de registratieverplichting op grond van artikel 243 ter van de btw-richtlijn.

Artikel 243 quater houdt geen doorgifte aan de belastingautoriteiten in van informatie die is gebruikt om de locatie van de betaler vast te stellen. Deze informatie blijft bij de betalingsdienstaanbieder.

Overeenkomstig lid 1 wordt de locatie van de betaler geacht te zijn in de lidstaat die wordt aangeduid door het identificatienummer van de rekening van de betaler. In de Single Euro Payments Area-verordening<sup>41</sup> is het internationale bankrekeningnummer (international bank account number - IBAN) vastgelegd als het identificatienummer van een individuele betaalrekening in een lidstaat. Als een betaling wordt verricht door een betalingsdienst die niet onder de Single Euro Payments Area-verordening valt (de verordening is alleen van toepassing op overmakingen en automatische afschrijvingen in euro), kan de locatie van de betaler worden vastgesteld via een ander identificatienummer van de betaalrekening van de betaler.

Er zijn ook betalingstransacties (bijvoorbeeld geldtransfers) waarbij de middelen aan de betaler worden overgedragen zonder dat een betaalrekening op naam van de betaler wordt geopend. In dit geval wordt de locatie van de betaler geacht te zijn in de lidstaat die wordt

---

<sup>40</sup> <https://www.statista.com/statistics/239247/global-online-shopping-order-values-by-device>

<sup>41</sup> SEPA Verordening (EU) nr. 260/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2012 tot vaststelling van technische en bedrijfsmatige vereisten voor overmakingen en automatische afschrijvingen in euro (PB L 94 van 30.3.2012, blz. 22).

aangeduid door het identificatienummer van de betalingsdienstaanbieder die namens de betaler handelt.

Overeenkomstig lid 2 wordt de locatie van de betaler (de begunstigde van de middelen) geacht te zijn in de lidstaat die of het derde land dat wordt aangeduid door het identificatienummer van de betaalrekening waarop de middelen worden gecrediteerd. Indien de middelen niet op een betaalrekening worden gecrediteerd, wordt de locatie van de begunstigde geacht te zijn in de lidstaat die of het derde land of derdelandsgebied dat wordt aangeduid door het identificatienummer van de betalingsdienstaanbieder die namens de begunstigde handelt.

In artikel 243 quinquies zijn de bijzonderheden vastgelegd van de informatie die de in artikel 243 ter bedoelde betalingsdienstaanbieders moeten bewaren. De registers bevatten informatie voor de identificatie van de betalingsdienstaanbieder die de gegevens bewaart, informatie voor de identificatie van de betaler en informatie over de door de begunstigde ontvangen betalingen. Informatie over de identificatie van de betalers behoort niet tot de registratieverplichting voor de betalingsdienstaanbieders, omdat deze informatie niet nodig is voor het opsporen van fraude. Betalingsdienstaanbieders weten bovendien niet altijd of de betalers belastingplichtigen of enkel particuliere consumenten zijn. Wanneer de drempel van 25 betalingen in een kwartaal is overschreden, moeten de betalingsdienstaanbieders daarom informatie over alle door een bepaalde begunstigde ontvangen betalingen bijhouden, zonder onderscheid te maken tussen de betalingen die zijn ontvangen van consumenten en van belastingplichtigen. Dit onderscheid zal worden gemaakt door de belastingautoriteiten van de lidstaten, wanneer zij de informatie analyseren.

De betalingsdienstaanbieders moeten in voorkomend geval registers bijhouden van alle btw- of fiscale identificatienummers van de begunstigde. De belastingautoriteiten van de lidstaten hebben btw-identificatienummers (nationale identificatienummers of mini-éénloketsysteemidentificatienummers) nodig om btw-plichtigen te identificeren en een kruiscontrole te verrichten van hun betalingsgegevens met de respectieve btw- of mini-éénloketsysteemaangiften en -betalingen. Het kan zijn dat de betalingsdienstaanbieders niet over de btw-identificatie van de begunstigde beschikken (hetzij omdat de begunstigde geen btw-identificatienummer heeft, hetzij omdat de begunstigde weliswaar een btw-identificatienummer heeft, maar dit nummer niet aan de betalingsdienstaanbieder meedeelt). Wanneer een betalingsdienstaanbieder niet over een btw-identificatienummer beschikt, moeten de belastingautoriteiten de noodzakelijke procedures opstarten (in eigen land of door gebruik te maken van administratieve samenwerking) om erachter te komen of er een belastingplichtige schuilgaat achter een bepaalde begunstigde en om te bepalen of er sprake is van btw-verplichtingen.

Tot slot moeten de betalingsdienstaanbieders informatie bewaren over de betalingstransactie zelf, zoals het bedrag, de valuta, de datum, de oorsprong van de betaling en aanwijzingen voor een eventuele terugbetaling.

Voorstel voor een

## **RICHTLIJN VAN DE RAAD**

### **tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft de invoering van bepaalde voorschriften voor betalingsdienstaanbieders**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 113,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Parlement<sup>42</sup>,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité<sup>43</sup>,

Handelend volgens een bijzondere wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) In Richtlijn 2006/112/EG van de Raad<sup>44</sup> zijn de boekhoudkundige btw-verplichtingen voor belastingplichtigen vastgelegd.
- (2) De groei van e-commerce vergemakkelijkt de grensoverschrijdende levering van goederen en diensten aan consumenten in de lidstaten. In dit verband wordt met een grensoverschrijdend levering verwezen naar een situatie waarbij de btw in de ene lidstaat is verschuldigd, maar de leverancier in een andere lidstaat of in een derde land of derdelandsgebied is gevestigd. Frauduleuze bedrijven buiten deze mogelijkheden in e-commerce echter uit om oneerlijke marktvoordelen te verkrijgen door zich te onttrekken aan hun btw-verplichtingen. Wanneer het beginsel van belastingheffing op de plaats van bestemming van toepassing is omdat consumenten geen boekhoudkundige verplichtingen hebben, hebben de lidstaten van verbruik passende instrumenten nodig om deze frauduleuze bedrijven op te sporen en te controleren.
- (3) Bij de overgrote meerderheid van onlineaankopen van Europese consumenten worden de betalingen via betalingsdienstaanbieders verricht. Om een betaling te verrichten, beschikt een betalingsdienst voor de identificatie van de ontvanger of begunstigde over specifieke informatie over die betaling, alsook over het bedrag en de datum van de betalingstransactie en de lidstaat van oorsprong van de betaling. Dit is met name het geval bij een grensoverschrijdende betalingstransactie waarbij de betaler zich in de ene lidstaat bevindt en de begunstigde in een andere lidstaat, of in een derde land of derdelandsgebied. De belastingautoriteiten hebben deze informatie nodig om hun kerntaken (het opsporen van frauduleuze bedrijven en het controleren van de btw-verplichtingen) uit te voeren. Daarom moeten de belastingautoriteiten van de lidstaten de beschikking krijgen over deze voor de btw relevante informatie, waarover

---

<sup>42</sup> PB C , blz. .

<sup>43</sup> PB C , blz. .

<sup>44</sup> Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1).



betalingdienstaanbieders beschikken, zodat zij met behulp van deze informatie grensoverschrijdende btw-fraude in e-commerce kunnen vaststellen en bestrijden.

- (4) Het is van belang dat betalingdienstaanbieders in het kader van deze nieuwe voorgestelde maatregel om grensoverschrijdende btw-fraude in e-commerce te bestrijden ten gevolge van de locatie van de betaler en van de begunstigde verplicht worden om voldoende nauwkeurige registers bij te houden van bepaalde grensoverschrijdende betalingstransacties. Daarom moet het specifieke concept van de locatie van de betaler en de begunstigde worden gedefinieerd, evenals de middelen voor hun identificatie. De locatie van de betaler en de begunstigde mag voor de betalingdienstaanbieders die in de Unie zijn gevestigd alleen de registratieverplichting meebrengen, en mag geen afbreuk doen aan de in deze richtlijn en in Uitvoeringsverordening (EU) nr. 282/2011 van de Raad<sup>45</sup> vastgelegde voorschriften over de plaats van een belastbare handeling.
- (5) De betalingdienstaanbieders beschikken al over informatie op grond waarvan zij de locatie van de begunstigde en de betaler kunnen vaststellen met betrekking tot de betalingsdiensten die zij verrichten, op basis van een identificatienummer van een individuele betaalrekening in een lidstaat die door die betaler of begunstigde wordt gebruikt.
- (6) De locatie van de betaler of de begunstigde moet daarnaast worden bepaald door een bedrijfsidentificatiecode van de betalingdienstaanbieder wanneer die namens de betaler of de begunstigde heeft gehandeld. Dit identificatiemiddel moet ook worden gebruikt wanneer de middelen aan een begunstigde worden overgedragen zonder dat in naam van de betaler een betaalrekening wordt geopend, of wanneer de middelen niet op een betaalrekening worden gecrediteerd.
- (7) Het is in overeenstemming met Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad<sup>46</sup> van belang dat de verplichting voor een betalingdienstaanbieder om informatie met betrekking tot een grensoverschrijdende betalingstransactie te bewaren en verstrekken, evenredig is en beperkt blijft tot wat nodig is voor de lidstaten om btw-fraude in e-commerce te bestrijden. Bovendien moet alleen de informatie over de betaler worden bewaard die betrekking heeft op de locatie van de betaler. Wat de informatie over de begunstigde en de betalingstransactie zelf betreft, zijn betalingdienstaanbieders alleen verplicht om die informatie te bewaren en aan de belastingautoriteiten door te geven die de belastingautoriteiten nodig hebben om mogelijke fraudeurs op te sporen en btw-controles uit te voeren. Daarom moeten betalingdienstaanbieders alleen verplicht worden om registers te bewaren over grensoverschrijdende betalingstransacties die op economische activiteiten kunnen wijzen. De invoering van een plafond op basis van het aantal betalingen dat een begunstigde in de loop van een kalenderkwartaal heeft ontvangen, vormt een betrouwbare aanwijzing dat die betalingen in het kader van een economische activiteit zijn ontvangen, waardoor betalingen om niet-commerciële redenen zijn uitgesloten. Wanneer dit plafond wordt bereikt, moet de boekhoudkundige verplichting van de betalingdienstaanbieder worden getriggerd.
- (8) Als gevolg van de aanzienlijke hoeveelheid informatie en de gevoeligheid ervan in termen van de bescherming van persoonsgegevens, is het nodig en evenredig dat betalingdienstaanbieders gedurende een periode van twee jaar registers bewaren over grensoverschrijdende

---

<sup>45</sup> Uitvoeringsverordening (EU) nr. 282/2011 van de Raad van 15 maart 2011 houdende vaststelling van maatregelen ter uitvoering van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 77 van 23.3.2011, blz. 1).

<sup>46</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

betalingstransacties om de lidstaten te helpen bij de bestrijding van btw-fraude in e-commerce en het opsporen van fraudeurs. Deze periode is het noodzakelijke minimum voor de lidstaten om doeltreffende controles uit te kunnen voeren en vermoedelijke btw-fraude te onderzoeken of btw-fraude op te sporen.

- (9) De door de betalingsdianstaaubieders bewaarde informatie moet worden verzameld en tussen de lidstaten worden uitgewisseld in overeenstemming met Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad<sup>47</sup>, waarin de regels voor administratieve samenwerking en uitwisseling van inlichtingen zijn vastgelegd om btw-fraude te bestrijden.
- (10) Btw-fraude in e-commerce is een gemeenschappelijk probleem voor alle lidstaten, maar de afzonderlijke lidstaten beschikken niet noodzakelijkerwijs over de informatie om ervoor te zorgen dat de btw-regels in e-commerce correct worden toegepast en om btw-fraude in e-commerce aan te pakken. Aangezien de doelstellingen van deze richtlijn (de bestrijding van btw-fraude in e-commerce) niet voldoende door de afzonderlijke lidstaten kunnen worden verwezenlijkt gezien de grensoverschrijdende aard van e-commerce en de noodzaak informatie van andere lidstaten te verkrijgen, en de doelstellingen beter op het niveau van de Unie kunnen worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.
- (11) Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en eerbiedigt met name het recht op bescherming van persoonsgegevens in artikel 8 van het Handvest. De in overeenstemming met deze richtlijn bewaarde en openbaar gemaakte informatie over betalingen mag alleen door fraudebestrijdingsdeskundigen en belastingautoriteiten worden gebruikt, binnen de grenzen van wat evenredig en noodzakelijk is om de doelstelling (het bestrijden van btw-fraude in e-commerce) te verwezenlijken.
- (12) De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming is geraadpleegd overeenkomstig artikel 42, lid 1, van Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad<sup>48</sup> en heeft op [...]...<sup>49</sup> een advies uitgebracht.
- (13) Richtlijn 2006/112/EG moet daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

*Artikel 1*  
*Wijzigingen van Richtlijn 2006/112/EG*

Richtlijn 2006/112/EG wordt als volgt gewijzigd:

- (1) Titel XI, hoofdstuk 4, wordt als volgt gewijzigd:
  - (a) de volgende afdeling 2 bis wordt ingevoegd:

---

<sup>47</sup> Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad van 7 oktober 2010 betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (PB L 268 van 12.10.2010, blz. 1).

<sup>48</sup> Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG (PB L 295 van 21.11.2018, blz. 39).

<sup>49</sup> PB C [...] van [...], blz. [...].

*"Afdeling 2 bis*

*Algemene verplichtingen voor betalingsdienstaanbieders";*

- (b) de volgende artikelen 243 bis tot en met 243 quinquies worden ingevoegd:

*"Artikel 243 bis*

Voor de toepassing van deze afdeling wordt verstaan onder:

- (1) "betalingsdienstaanbieder": een in Richtlijn (EU) 2015/2366 (\*), artikel 1, lid 1, onder a) tot en met f) vermeld orgaan, of een natuurlijke persoon of rechtspersoon aan wie op grond van artikel 32 van die richtlijn een vrijstelling is verleend;
- (2) "betalingsdienst": de in Richtlijn (EU) 2015/2366, bijlage I, in de punten 3 tot en met 6 beschreven bedrijfsactiviteiten;
- (3) "betalingstransactie": een in artikel 4, punt 5, van Richtlijn (EU) 2015/2366 omschreven handeling;
- (4) "betalingstransactie": een in artikel 4, punt 8, van Richtlijn (EU) 2015/2366 omschreven natuurlijke persoon of rechtspersoon;
- (5) "begunstigde": een in artikel 4, punt 9, van Richtlijn (EU) 2015/2366 omschreven natuurlijke persoon of rechtspersoon;
- (6) "IBAN": een identificatienummer van een internationale betaalrekening, als omschreven in artikel 2, punt 15, van Verordening (EU) nr. 260/2012 van het Europees Parlement en de Raad (\*\*);
- (7) "BIC": een in artikel 2, punt 16, van Verordening (EU) 260/2012 omschreven bedrijfsidentificatiecode.

---

(\*) Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG (PB L 337 van 23.12.2015, blz. 35).

(\*\*) Verordening (EU) nr. 260/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2012 tot vaststelling van technische en bedrijfsmatige vereisten voor overmakingen en automatische afschrijvingen in euro en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 924/2009 (PB L 94 van 30.3.2012, blz. 22).

*Artikel 243 ter*

1. De lidstaten zorgen ervoor dat de betalingsdienstaanbieders voldoende nauwkeurige registers bijhouden van de begunstigden en van de betalingstransacties betreffende betalingsdiensten die zij voor elk kalenderkwartaal verrichten, zodat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten controles kunnen uitvoeren op de leveringen van goederen en diensten die in overeenstemming met de bepalingen van titel V geacht worden plaats te vinden in een lidstaat.
2. Het in lid 1 bedoelde voorschrift is van toepassing wanneer aan beide volgende voorwaarden is voldaan:

- (a) wanneer middelen van een betaler die zich in de ene lidstaat bevindt door een betalingsdienstaanbieder worden overgedragen aan een begunstigde die zich in een andere lidstaat of een ander derdelandsgebied of derde land bevindt;
  - (b) met betrekking tot de onder a) bedoelde overdracht van middelen, wanneer een betalingsdienstaanbieder in de loop van een kalenderkwartaal meer dan 25 betalingstransacties voor dezelfde begunstigde verricht.
3. De in lid 1 bedoelde registers:
- (a) worden door de betalingsdienstaanbieder bewaard in elektronische vorm, voor een periode van twee jaar vanaf het eind van het jaar waarin de transactie is verricht;
  - (b) worden in overeenstemming met artikel 24 ter van Verordening (EU) nr. 904/2010 (\*) beschikbaar gesteld aan de lidstaat van vestiging van de betalingsdienstaanbieder.

---

(\*) Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad van 7 oktober 2010 betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (PB L 268 van 12.10.2010, blz. 1).

#### *Artikel 243 quater*

- 1. Voor de toepassing van artikel 243 ter, lid 2, en onverminderd de bepalingen van titel V van deze richtlijn, wordt de locatie van de betaler geacht in een lidstaat te zijn die overeenkomt met:
  - (a) hetzij het IBAN van de betaalrekening van de betaler;
  - (b) hetzij de BIC of een andere bedrijfsidentificatiecode die de betalingsdienstaanbieder die namens de betaler handelt, ondubbelzinnig identificeert.
- 2. Voor de toepassing van artikel 243 ter, lid 2, wordt de locatie van de begunstigde geacht te zijn in een lidstaat die of derde land of derdelandsgebied dat overeenkomt met:
  - (a) hetzij het IBAN van de betaalrekening van de begunstigde of een andere bedrijfsidentificatiecode die een individuele betaalrekening ondubbelzinnig identificeert;
  - (b) hetzij de BIC of een andere bedrijfsidentificatiecode die de betalingsdienstaanbieder die namens de begunstigde handelt, ondubbelzinnig identificeert.

#### *Artikel 243 quinquies*

- 1. De door de betalingsdienstaanbieders bewaarde registers moeten overeenkomstig artikel 243 ter de volgende gegevens bevatten:
  - (a) de BIC of een andere bedrijfsidentificatiecode die de betalingsdienstaanbieder ondubbelzinnig identificeert;
  - (b) de naam van de begunstigde of de handelsnaam, indien van toepassing;
  - (c) een btw-identificatienummer van de begunstigde, indien beschikbaar;
  - (d) het IBAN of een ander identificatienummer van een betaalrekening dat de individuele betaalrekening van de begunstigde ondubbelzinnig identificeert;

- (e) de BIC of een andere bedrijfsidentificatiecode die de betalingsdienstaanbieder die namens de begunstigde handelt, ondubbelzinnig identificeert, wanneer de begunstigde middelen ontvangt zonder over een betaalrekening te beschikken;
  - (f) het adres van de begunstigde in de registers van de betalingsdienstaanbieder;
  - (g) eventuele betalingsverrichtingen als bedoeld in artikel 243 ter, lid 2;
  - (h) eventueel verrichte terugbetalingen voor betaaltransacties als bedoeld onder g);
2. de informatie als bedoeld in het eerste lid, onder g) en h), bevat de volgende bijzonderheden:
- (a) de datum en het tijdstip van de verrichting van de betalingstransactie of de terugbetaling;
  - (b) het bedrag en de valuta van de betalingstransactie of van de terugbetaling;
  - (c) de lidstaat van oorsprong van de middelen die door de begunstigde of in zijn naam zijn ontvangen, de lidstaat, het derdelandsgebied of derde land van bestemming van de terugbetaling, indien van toepassing, en de informatie die is gebruikt om de oorsprong van de bestemming van de betalingstransactie of de terugbetaling overeenkomstig artikel 243 quater vast te stellen."

#### *Artikel 2*

1. De lidstaten dienen uiterlijk op 31 december 2021 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen en bekend te maken om aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mede.
- Zij passen die bepalingen toe vanaf 1 januari 2022.
- Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor die verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.
2. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mede die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

#### *Artikel 3*

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

#### *Artikel 4*

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad*  
*De voorzitter*

## **FINANCIEEL MEMORANDUM**

### **1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF**

- 1.1. Benaming van het voorstel/initiatief
- 1.2. Betrokken beleidsterrein(en) (*programmacluster*)
- 1.3. Aard van het voorstel/initiatief
- 1.4. Motivering van het voorstel/initiatief
- 1.5. Duur en financiële gevolgen
- 1.6. Beheersvorm(en)

### **2. BEHEERSMAATREGELEN**

- 2.1. Regels inzake het toezicht en de verslagen
- 2.2. Beheers- en controlesysteem
- 2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden

### **3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF**

- 3.1. Rubriek(en) van het meerjarige financiële kader en betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven
- 3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven
  - 3.2.1. *Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven*
  - 3.2.2. *Geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten*
  - 3.2.3. *Bijdragen van derden*
- 3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

## FINANCIEEL MEMORANDUM

### 1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

#### 1.1. Benaming van het voorstel/initiatief

Verplichte doorgifte en uitwisseling van voor de btw relevante betalingsgegevens  
PLAN/2017/2023 — TAXUD

#### 1.2. Betrokken beleidsterrein(en) (*programmacluster*)

Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid

#### 1.3. Het voorstel/initiatief betreft:

een nieuwe actie

een nieuwe actie na een proefproject / voorbereidende actie<sup>50</sup>

de verlenging van een bestaande actie

de samenvoeging of ombuiging van een of meer acties naar een andere/een nieuwe actie

#### 1.4. Motivering van het voorstel/initiatief

##### 1.4.1. *Behoefte(n) waarin op korte of lange termijn moet worden voorzien, met een gedetailleerd tijdschema voor de uitrol van het initiatief*

Voor het project zijn de volgende mijlpalen vastgesteld:

- (1) Eind 2022 — Het centrale systeem voor het verzamelen van gegevens van betalingsdienstaanbieders en voor de risicoanalyse is operationeel;
- (2) Eind 2024 — Terugkoppeling van ten minste 2/3 van de actieve gebruikers (lidstaten) aan de Commissie over het gebruik van betalingsgegevens, risicocriteria en aanvullend geheven btw.

##### 1.4.2. *Toegevoegde waarde van de deelname van de Unie (deze kan het resultaat zijn van verschillende factoren, bijvoorbeeld coördinatiewinst, rechtszekerheid, grotere doeltreffendheid of complementariteit). Voor de toepassing van dit punt wordt onder "toegevoegde waarde van de deelname van de Unie" verstaan de waarde die een optreden van de Unie oplevert bovenop de waarde die door een optreden van alleen de lidstaat zou zijn gecreëerd.*

Redenen voor een EU-optreden (vooraf) De lidstaten zijn afzonderlijk niet in staat om btw-fraude in e-commerce doeltreffend te bestrijden. De belastingautoriteiten hebben geen toegang tot informatie over grensoverschrijdende leveringen van bedrijven aan consumenten.

Een andere reden waarom de uitwisseling van informatie over betalingsgegevens tussen de belastingautoriteiten van de lidstaten niet altijd mogelijk is, zijn de wettelijke beperkingen: hierdoor zijn de huidige instrumenten voor administratieve samenwerking ten aanzien van de btw-fraude in e-commerce tamelijk inefficiënt.

Verwachte gegenereerde meerwaarde voor de Unie (achteraf)

<sup>50</sup>

In de zin van artikel 58, lid 2, onder a) of b), van het Financieel Reglement.

Als verkopers op afstand de btw beter zouden naleven, zou dit voor alle bedrijven die actief zijn in de e-commerce een gelijk spelveld opleveren. Een betere naleving zou ook tot meer btw-inkomsten en een kleinere btw-kloof leiden.

De vaststelling van één gecentraliseerd EU-breed systeem om btw-relevante betalingsgegevens te verzamelen, zou betekenen dat betalingsdienstaanbieders minder risico's en kosten hebben om dezelfde informatie in elke lidstaat in verschillende formaten te melden.

#### *1.4.3. Nuttige ervaring die bij soortgelijke activiteiten in het verleden is opgedaan*

Dit is een nieuw initiatief. Op basis van het mini-éénloketsysteemproject, waarmee een gemeenschappelijk Europees platform is ontwikkeld om in heel Europa btw op elektronische diensten aan te geven en te betalen, kunnen echter de volgende conclusies worden getrokken:

- (1) De implementatie van de technische oplossing moet ruim van tevoren worden gepland, zodat een brede raadpleging met belanghebbenden mogelijk is en rekening kan worden gehouden met de benodigde tijd en financiële middelen om het nieuwe systeem te ontwikkelen;
- (2) De voorschriften om informatie langdurig op te slaan moeten wat de kosten en baten betreft zorgvuldig worden afgewogen;
- (3) De tenuitvoerlegging van het initiatief moet vergezeld gaan van een goede communicatiecampagne, zodat bedrijven bij het naleven van de nieuwe rapportageverplichtingen worden bijgestaan.

Er zal gebruik worden gemaakt van de nuttige ervaring die is opgedaan bij de ontwikkeling van IT-systemen en de administratieve samenwerking in het kader van de Fiscalis- en Douaneprogramma's. Bij het creëren van risicoanalyse-instrumenten voor betalingsgegevens kan vooral de ervaring nuttig zijn die zal worden opgedaan bij het ontwikkelen van het toekomstige douane-informatiesysteem 2.

#### *1.4.4. Verenigbaarheid en eventuele synergie met andere passende instrumenten*

De middelen om dit initiatief ten uitvoer te leggen, zullen uit het Fiscalis-programma komen.

Tot slot zal het initiatief ten uitvoer worden gelegd in samenhang met de nieuwe regels van het btw-pakket voor de digitale eengemaakte markt, met name Richtlijn (EU) 2017/2455 van de Raad van 5 december 2017 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG en Richtlijn 2009/132/EG wat betreft bepaalde btw-verplichtingen voor diensten en afstandsverkopen van goederen. Dankzij de betalingsgegevens kunnen de belastingautoriteiten een kruiscontrole verrichten van de informatie die door marktplaatsen, platforms of andere verkopers op afstand is doorgegeven, en de toepassing van de drempel van 10 000 EUR voor intra-EU-leveringen controleren.

### **1.5. Duur en financiële gevolgen**

#### **beperkte geldigheidsduur**

- van kracht vanaf [DD/MM]JJJJ tot en met [DD/MM]JJJJ
- financiële gevolgen vanaf JJJJ tot en met JJJJ voor vastleggingskredieten en vanaf JJJJ tot en met JJJJ voor betalingskredieten.

#### **onbeperkte geldigheidsduur**



- Uitvoering met een opstartperiode vanaf 2020 tot en met 2023,
- gevolgd door een volledige uitvoering.

#### 1.6. Beheersvorm(en)<sup>51</sup>

**Direct beheer** door de Commissie

- door haar diensten, waaronder het personeel in de delegaties van de Unie;
- door de uitvoerende agentschappen;

**Gedeeld beheer** met de lidstaten

**Indirect beheer** door begrotingsuitvoeringstaken te delegeren aan:

- derde landen of de door hen aangewezen organen;
- internationale organisaties en hun agentschappen (geef aan welke);
- de EIB en het Europees Investeringsfonds;
- de in de artikelen 70 en 71 van het Financieel Reglement bedoelde organen;
- publiekrechtelijke organen;
- privaatrechtelijke organen met een openbare dienstverleningstaak, voor zover zij voldoende financiële garanties bieden;
- privaatrechtelijke organen van een lidstaat, waaraan de uitvoering van een publiek-privaat partnerschap is toevertrouwd en die voldoende financiële garanties bieden;
- personen aan wie de uitvoering van specifieke maatregelen op het gebied van het GBVB in het kader van titel V van het VEU is toevertrouwd en die worden genoemd in de betrokken basishandeling.

#### Opmerkingen

De Commissie wordt bijgestaan door het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking op grond van artikel 58 van Verordening (EU) nr. 904/2010, en Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren.

<sup>51</sup> Nadere gegevens over de beheersvormen en verwijzingen naar het Financieel Reglement zijn beschikbaar op de website van DG BUDG:  
<https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx>

## **2. BEHEERSMAATREGELEN**

### **2.1. Regels inzake het toezicht en de verslagen**

Taxud zal jaarlijks monitoringverslagen aan het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking (SCAC) voorleggen.

### **2.2. Beheers- en controlesyste(e)m(en)**

#### *2.2.1. Rechtvaardiging van de voorgestelde beheersvorm(en), uitvoeringsmechanisme(n) voor financiering, betalingsvoorwaarden en controlestrategie*

Het initiatief zal volgens de methode van direct beheer ten uitvoer worden gelegd. Deze beheersvorm garandeert de meest efficiënte toewijzing van financiële middelen en de grootst mogelijke impact, evenals flexibiliteit en voldoende sturing voor de Commissie voor het jaarlijks toewijzen van middelen.

Het initiatief zal via aanbesteding door de Commissie ten uitvoer worden gelegd.

Wat de aanbesteding betreft, zijn de betalingsvoorwaarden volledig in overeenstemming met corporate normen (geen voorfinanciering; alle betalingen zijn gekoppeld aan de aanvaarding van vooraf bepaalde resultaten).

Het controlesysteem voor aanbestedingen is gebaseerd op een grondige verificatie vooraf van alle transacties zodat er op het tijdstip van betaling geen fouten kunnen gebeuren.

#### *2.2.2. Informatie over de geïdentificeerde risico's en het (de) systeem (systemen) voor interne controle dat is (die zijn) opgezet om die risico's te beperken*

De algemene risico's die ten aanzien van de tenuitvoerlegging van dit initiatief zijn vastgesteld, hebben betrekking op:

1. Een tekort aan financiële en personele middelen voor de IT-oplossing om een centraal register te creëren, en voor de veranderingen die elke lidstaat in zijn nationale informatiesystemen moet doorvoeren;
2. De veiligheidsrisico's in verband met het opslaan en verwerken van gevoelige betalingsgegevens.

De risico's zullen met hulp van de lidstaten door Taxud worden ondervangen door i) passende financieringsbesluiten, ii) een uitgebreide raadpleging over de technische en functionele vereisten van de nieuwe IT-systemen, en een raadpleging van diverse belanghebbenden en een grondige analyse van de prestatie-indicatoren en de trends op de markt door de Commissie en het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking.

#### *2.2.3. Raming en motivering van de kosteneffectiviteit van de controles (verhouding van de controlekosten tot de waarde van de desbetreffende financiële middelen) en evaluatie van het verwachte foutenrisico (bij betaling en bij afsluiting)*

Aangezien de financiering van het initiatief via het Fiscalis-programma plaatsvindt, zal het specifieke interne controlesysteem van toepassing zijn.

Taxud zal de tenuitvoerlegging van het initiatief regelmatig controleren (zowel vanuit het gezichtspunt van bedrijven als vanuit de IT) en ervoor zorgen dat haar eenheden die belast zijn met belastingen en de bestrijding van fraude, en met IT-belastingssystemen, regelmatige controles inzake het beheer instellen.

Taxud heeft een goede staat van dienst en de nodige ervaring als het gaat om het implementeren van grootschalige trans-Europese IT-systemen en ingewikkelde bedrijfsregels die implicaties hebben voor alle EU-lidstaten. Vooral de ervaring met Fiscalis- en Douaneprogramma's zal het risico op fouten zoveel mogelijk beperken (minder dan 2 %).

Uit eerdere soortgelijke initiatieven voor de douane is gebleken dat de toegepaste controlestrategie doeltreffend en efficiënt was en dat de kosten van de controles beperkt bleven.

Ervan uitgaande dat voor dit initiatief soortgelijke controlesystemen zullen worden gebruikt, kunnen de te verwachten kosten van de controles en het potentiële risico op fouten bij de betaling/sluiting als kostenefficiënt worden beschouwd.

### **2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden**

DG TAXUD hanteert een uitgebreide fraudebestrijdingsstrategie (AFS) die de basis vormt voor een sterke antifraudecultuur in het DG, via bewustmakingsactiviteiten met betrekking tot potentiële frauderisico's en ethisch gedrag onder het personeel van DG TAXUD.

Omdat het programma via aanbesteding wordt uitgevoerd, is de bepaling van de AFS van toepassing (doelstelling 3 van de AFS: bewustmaking over mogelijke belangenconflicten in de contacten met externe stakeholders zoals lobbyisten, aanbesteders, contractanten). De preventieve maatregelen zullen zijn gericht op 1) het bijhouden van een register van contacten met lobbyisten, 2) een gedecentraliseerd beheer van aanbestedingsprocedures en contacten met inschrijvers, 3) specifieke opleidingen voor contacten met lobbyisten, en zullen met name op de uitvoering van het programma zijn gericht.

De verplichte raadpleging van het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting, voorafgaand aan de gunning van een opdracht (of de uitvoering van een financiële verrichting), zal het gevaar van potentiële fraude of onregelmatigheden nog verder ontmoedigen.

### 3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

#### 3.1. Rubriek van het meerjarig financieel kader en voorgesteld(e) nieuw(e) begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven

Rubriek van het meerjarige financiële kader	Begrotingsonderdeel	Soort krediet	Bijdrage			
	Nummer [Omschrijving .....]	GK/NGK <sup>52</sup>	van EVA-landen <sup>53</sup>	van kandidaat-lidstaten <sup>54</sup>	van derde landen	in de zin van artikel 21, lid 2, onder b), van het Financieel Reglement
1	03.01 Eengemaakte markt – Administratief begrotingsonderdeel	GK	NEE	NEE	NEE	NEE
	03.04 Eengemaakte markt – Samenwerking op het gebied van belastingen (Fiscalis)					

<sup>52</sup> GK = gesplitste kredieten/NGK = niet-gesplitste kredieten.

<sup>53</sup> EVA: Europese Vrijhandelsassociatie.

<sup>54</sup> Kandidaat-lidstaten en, in voorkomend geval, aspirant-kandidaten van de Westelijke Balkan.

### 3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven

#### 3.2.1. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

<b>Rubriek van het meerjarige financiële kader</b>	<...>	"Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid"
--	-------	---

			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Na 2027	TOTAAL
Beleidskredieten (uitgesplitst naar de onder 3.1 vermelde begrotingsonderdelen)	Vastleggingen	(1)	5 400	5 550	5 235	4 585	4 585	4 585	4 585		34 525
	Betalingen	(2)									34 525
Uit het budget van het programma gefinancierde administratieve kredieten <sup>55</sup>	Vastleggingen = betalingen	(3)									
<b>Totaal kredieten voor het budget van het programma</b>	Vastleggingen	=1+3	5 400	5 550	5 235	4 585	4 585	4 585	4 585		34 525
	Betalingen	=2+3									34 525

<b>Rubriek van het meerjarige financiële kader</b>	7.	"Administratieve uitgaven"
--	----	----------------------------

<sup>55</sup> Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek door derden, eigen onderzoek.

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	<i>Na 2027</i>	TOTAAL
Personele middelen		2 244	0,902	0,225	0,225	0,225	0,225	0,225		<b>4 274</b>
Andere administratieve uitgaven										
<b>TOTAAL kredieten onder RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader</b>	(totaal vastleggingen = totaal betalingen)	2 444	0,952	0,276	0,276	0,276	0,276	0,276		<b>4 774</b>

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	<i>Na 2027</i>	TOTAAL
<b>TOTAAL kredieten voor alle RUBRIEKEN van het meerjarige financiële kader</b>	Vastleggingen	7 644	6 452	5 460	4 810	4 810	4 810	8 910		<b>38 798</b>
	Betalingen									

### 3.2.2. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten

- Voor het voorstel zijn administratieve kredieten nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Jaren	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAAL
-------	------	------	------	------	------	------	------	--------

<b>RUBRIEK 7 van het meerjarige financiële kader</b>								
Personele middelen	2 244	0,902	0,225	0,225	0,225	0,225	0,225	<b>4 274</b>
Andere administratieve uitgaven	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
<b>Subtotaal RUBRIEK 7 van het meerjarige financiële kader</b>								

<b>buiten RUBRIEK 7<sup>56</sup> van het meerjarige financiële kader</b>								
Personele middelen								
Andere administratieve uitgaven								
<b>Subtotaal buiten RUBRIEK 7 van het meerjarige financiële kader</b>								

<b>TOTAAL</b>	2 244	0,902	0,225	0,225	0,225	0,225	0,225	<b>4 274</b>
---------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------------

De benodigde kredieten voor personeel en andere administratieve uitgaven zullen worden gefinancierd uit de kredieten van het DG die reeds voor het beheer van deze actie zijn toegewezen en/of binnen het DG zijn herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het beherende DG kunnen worden toegewezen.

<sup>56</sup> Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek door derden, eigen onderzoek.

### 3.2.2.1. Geraamde personeelsbehoeften

- Voor het voorstel zijn personele middelen nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

*Raming in voltijdequivalenten*

Jaren		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
<b>•Posten opgenomen in de lijst van het aantal ambten (ambtenaren en tijdelijke functionarissen)</b>								
Zetel en vertegenwoordigingen van de Commissie		6	2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Delegaties								
Onderzoek								
<b>• Extern personeel (in voltijdequivalenten: VTE) — AC, AL, END, INT en JED <sup>57</sup></b>								
Rubriek 7								
Gefinancierd uit RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader	- in de zetel	9	4	1	1	1	1	1
	- in vertegenwoordigingen							
Gefinancierd uit het budget van het programma <sup>58</sup>	- in de zetel							
	- in vertegenwoordigingen							
Onderzoek								
Elders (geef aan waar)								
<b>TOTAAL</b>		<b>15</b>	<b>6</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>

Voor de benodigde personele middelen zal een beroep worden gedaan op het personeel van het DG dat reeds voor het beheer van deze actie is toegewezen en/of binnen het DG is herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het beherende DG kunnen worden toegewezen.

Beschrijving van de uit te voeren taken:

Ambtenaren en tijdelijk personeel	De cijfers omvatten zowel personeel dat wordt ingezet bij het directe beheer en de uitvoering van het initiatief als personeel dat actief is op beleidsterreinen die door het initiatief worden ondersteund.
Extern personeel	De cijfers omvatten zowel personeel dat wordt ingezet bij het directe beheer en de uitvoering van het initiatief als personeel dat actief is op beleidsterreinen die door het initiatief worden ondersteund.

<sup>57</sup> AC= Agent Contractuel (arbeidscontractant); AL= Agent Local (plaatselijk functionaris); END= Expert National Détaché (gedetacheerd nationaal deskundige); INT= Intérimaire (uitzendkracht); JPD = Junior Professionals in Delegations (jonge deskundige in delegaties).

<sup>58</sup> Subplafond voor extern personeel uit beleidskredieten (vroegere "BA"-onderdelen).



### 3.2.3. Bijdragen van derden

Het voorstel/initiatief:

- voorziet niet in medefinanciering door derden

### 3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

- Het voorstel/initiatief heeft de hieronder beschreven financiële gevolgen:

(1) voor de btw-ontvangsten

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Begrotingsonderdeel voor ontvangsten:	Gevolgen van het voorstel/initiatief <sup>59</sup>						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Artikel .....	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

<sup>59</sup> Voor traditionele eigen middelen (douanerechten en suikerheffingen) moeten nettobedragen worden vermeld, d.w.z. na aftrek van 20 % aan inningskosten.